



**Lac Prugent, Nora**

**Martin, Norberto**

**Musante Margarita**

**Haurat, Guillermo**

*Instituto de Investigaciones Económicas - Escuela de Economía*

## **EL OBJETIVO DE ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE<sup>1</sup>**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su Artículo 25, establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (ONU, 1948).

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, -Food and Agriculture Organization of United Nations- (F.A.O.) “*el hambre y la malnutrición son la causa fundamental de más de la mitad del total de muertes infantiles (...). La gran mayoría no moriría si su cuerpo y sistemas inmunitarios no hubiesen sido debilitados por el hambre y la malnutrición*”.

La Dirección de Estadísticas de la F.A.O. considera que los siguientes indicadores de hambre suministran información, claro que insuficiente, sobre el estado de inseguridad alimentaria en que se encuentra sumida una nación: prevalencia de la subnutrición o carencia de alimentos y cantidad de personas subnutridas.

Dada la crítica situación a nivel mundial, en septiembre del año 2000, los gobiernos de 189 países adoptaron en Naciones Unidas un acuerdo global para combatir la desigualdad y mejorar el desarrollo humano en el mundo, con un horizonte puesto en el año 2015. Una de sus metas en este compromiso, llamado Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), consiste en reducir la pobreza extrema a la mitad. Específicamente, las autoridades de la República Argentina acordaron “erradicar la indigencia y el hambre” entre 1990 y 2015, con meta adicional consistente en “reducir la pobreza a menos del 20%”.

En tiempos de grandes diferencias entre las estadísticas oficiales -que están indicando mejores condiciones de vida en estos últimos años-; y los informes de la oposición, de las consultoras privadas y de la iglesia los cuales exhiben una posición contraria, se desprende que la preocupación por erradicar el hambre está implícitamente presente en todos los sectores.

Dada la cercanía de la fecha establecida como límite, se considera de interés la posibilidad de construir un nuevo instrumento de medición: un indicador del hambre para el próximo quinquenio. De esta forma, se dispondría de una nueva herramienta que permitiría enriquecer la información actualmente disponible; como así también, colaborar en la elaboración o modificación de políticas socio-económicas que lleven a alcanzar un mejor nivel de vida de la sociedad.

En síntesis, este trabajo propone un enfoque alternativo e innovador en el intento de mitigar

---

<sup>1</sup> El presente trabajo está realizado en el marco del Proyecto de Investigación “¿Se están alcanzando los objetivos de desarrollo del milenio?”. Programa 202 de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Rosario. Directora: Dra. Nora Lac Prugent



los actuales problemas relacionados con la difusión, transparencia y producción de estadísticas para la región por parte de los organismos oficiales.

## 1- Antecedentes

La crisis nacional atravesada a fines del año 2001 y principios del 2002, conjuntamente con la internacional del 2008, impulsaron a profundizar el análisis del fenómeno del hambre en nuestro país. La bibliografía consultada relaciona conceptos de hambre, pobreza extrema e indigencia. Así, lo innovador de esta propuesta es la presentación de lineamientos tendientes a la elaboración de un indicador que pueda brindar un seguimiento del fenómeno del hambre en la región.

Amartya Sen entiende a la pobreza como un asunto de privación, y dado que las personas viven en sociedad, el concepto de privación debe ser relativo. Sin embargo, aclara que el enfoque de la "privación relativa" no puede ser la única base del concepto de pobreza. Cita como ejemplo una hambruna, la que será considerada como un caso de pobreza extrema, sin importar cuál sea el patrón relativo dentro de la sociedad. "Ciertamente, existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza, que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer antes la situación relativa".

Desde hace tiempo el hambre ha constituido una problemática a nivel mundial, lo que ha llevado a la creación de distintas organizaciones dedicadas específicamente a estudiar sus características y evolución para poder combatirlo. Tal es así, que la F.A.O. posee una base de datos que abarca desde el período 1969-1971 hasta la actualidad y comprende a más de 210 países y territorios. Esta organización, además de realizar estimaciones del número de personas que pasan hambre trata de medir cuánta hambre pasan los hambrientos, a través de un indicador denominado magnitud del hambre: se trata de una medida del déficit de alimento por persona de la población subnutrida dentro de cada país. (FAO, 2000)

Por otra parte, F.I.V.I.M.S. (Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System) tiene entre sus principales objetivos mejorar la calidad de los datos y del análisis sobre la seguridad alimentaria, definida como situación que se da cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Este organismo ha desarrollado un manual metodológico en cual propone factores que deben tenerse en cuenta para poder medir el riesgo de inseguridad alimenticia, que no se limitan a considerar sólo los aspectos económicos sino que incluyen otros como salud, condiciones ambientales, condiciones demográficas, entre otros.

Específicamente en la República Argentina, en el año 2003 como consecuencia de la crisis de años previos, el Banco Mundial consideró apropiado medir el hambre y propuso una metodología al respecto, a través de una medida que conecta el hambre en los hogares con la falta de recursos económicos en un período determinado.

La elaboración de un indicador del hambre en la población constituye una tarea difícil dado que la temática presenta varios matices, lo que hace que comúnmente se caiga en la disyuntiva entre confeccionar indicadores sean fáciles de medir y utilizar y generar indicadores que recojan todos los factores que determinan esta situación de miseria aumentando su complejidad. Por este motivo, diversas organizaciones trabajan en lograr mejoras metodológicas para poder obtener un mejor estudio del fenómeno.



## 2- Incertidumbre y objetivos

Argentina se ha comprometido en la puesta en marcha de estrategias de lucha contra la pobreza a través de variadas políticas y programas basados en un plan macroeconómico, estructural y social con el fin de promover el crecimiento y reducir la pobreza. El monitoreo de los diferentes programas de ayuda y de los ODM requieren una demanda considerable de información. De este modo, se torna necesaria una urgente revisión de datos estadísticos más regulares, más confiables y más completos.

Frente a estas necesidades de crecimiento cada vez más renovadas y complejas, la capacidad de respuesta del sistema estadístico nacional, dada la crisis de credibilidad por la que atraviesa, queda a menudo sin respuesta y limitado por las restricciones de diferente naturaleza. Conciente de estas debilidades, el Gobierno mediante la firma del Decreto 927/ 2009 hace referencia en su artículo 4º a la creación del Comité Académico de Evaluación y Seguimiento de los diversos programas de trabajo que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos. También indica que el mismo estará integrado por los representantes de, al menos, tres Universidades Nacionales. Por su parte, en el artículo 5º del mencionado decreto sostiene, como misión prioritaria, la de evaluar la elaboración, la aplicación y la pertinencia de la llamada Metodología N° 13 y su actualización, que se utiliza para la confección del Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires (IPC) desde el año 1999 a la fecha.

En este estado de situación será factible conocer: ¿si las metas de los ODM se cumplirán en el año 2015?. Además, la nueva metodología del IPC adoptada por el INDEC desde el año 2007, ¿permitirá efectuar las comparaciones pertinentes en vista a analizar el objetivo de reducir la pobreza a través del tiempo?. Conjuntamente con lo expuesto, se plantea el objetivo específico de elaboración de lineamientos tendientes a la construcción de un indicador que pueda brindar un seguimiento del fenómeno del hambre en la región.

## 3- Pobreza, Indigencia y Hambre: algunos aspectos conceptuales

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la **pobreza** se define como la falta de ingresos necesarios para satisfacer las necesidades esenciales alimentarias así como las no alimentarias. Para el Banco Mundial, la pobreza es vivir con menos de \$2 al día (Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, 2006:5).

Desde la perspectiva del profesor Amartya Sen, la pobreza está asociada a la noción de privación. Ser pobre tiene que ver con tener privaciones, y dado que las personas viven en sociedad, el concepto de privación debe ser relativo. Sin embargo, según dicho autor, el término "privación relativa" contiene nociones distintas y diversas.

Una primera distinción tiene que ver con el contraste entre "sentimientos de privación" y "condiciones de privación". La elección de estas últimas no puede ser independiente de los primeros. Los bienes materiales no se pueden evaluar sin hacer referencia a la visión que la gente tiene de ellos; incluso si los "sentimientos" no se incorporan explícitamente, deben desempeñar un papel implícito en la selección de los atributos. Para definir el estilo o nivel de vida cuya imposibilidad de compartir se considera importante en cada sociedad, hay que tener en cuenta los sentimientos de privación. Aunque no es fácil separar "condiciones" de "sentimientos" de privación, un diagnóstico adecuado de las primeras requiere una clara comprensión de los segundos.

La segunda distinción se refiere a cuáles son los "grupos de referencia" que se eligen para los fines comparativos. Hay que considerar aquellos con los que la gente se compara realmente, y esto puede constituir uno de los aspectos más complicados al estudiar la pobreza



según el criterio de privación relativa. El marco de comparación no es independiente de la actividad política de la comunidad bajo estudio, dado que el sentimiento de privación de un individuo está estrechamente relacionado con sus expectativas, con su percepción acerca de lo que es justo y lo que no, y con su noción sobre quién tiene derecho a disfrutar de determinadas cosas.

No obstante, Sen aclara que este enfoque no puede ser la única base del concepto de pobreza. Por ejemplo, una hambruna será considerada como un caso de pobreza extrema, sin importar cuál sea el patrón relativo dentro de la sociedad. *"Ciertamente, existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza, que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer antes la situación relativa"*(Sen, 1992). Entonces, el enfoque de la privación relativa es complementario, y no sustituto, del análisis de la pobreza desde la perspectiva de la desposesión absoluta.

De acuerdo con el profesor Sen, el camino más común para identificar a los pobres consiste en definir un conjunto de necesidades "básicas" o "mínimas", y considerar la imposibilidad de satisfacerlas como prueba de pobreza.

Este autor se pregunta si las necesidades básicas incluidas en la identificación de la pobreza se especifican mejor en términos de bienes y servicios o de características. Por ejemplo: el trigo, el arroz, etc., son bienes; en tanto que las calorías, proteínas, etc., son características de esos bienes que busca satisfacer el consumidor. Si a cada característica la proveyera un único bien y ningún otro sería fácil transformar las necesidades de características en necesidades de bienes. Sin embargo, esto no sucede generalmente, de manera que los requerimientos de características no especifican los requerimientos de bienes. Es decir que, mientras las calorías son necesarias para la vida, ni el trigo ni el arroz, lo son.

De lo anterior se verifica que las necesidades de características preceden a las necesidades de bienes, y convertir las primeras en las segundas resulta factible en determinadas circunstancias. No obstante, la diversidad de fuentes no es uniforme. Muchos son los bienes que proveen calorías o proteínas, pero pocos los que brindan techo o educación. Entonces, en varios casos es posible pasar de los requerimientos de características a los requerimientos de bienes con escasa ambigüedad. De este modo, *"las necesidades 'básicas' o 'mínimas' se definen, con frecuencia, como un vector híbrido – por ejemplo, montos de calorías, proteínas, vivienda, escuelas, camas de hospital – en el cual algunos de los componentes son características puras mientras otros son abiertamente bienes"* (Sen, 1992)

Continúa el Profesor Sen mencionando un caso intermedio, el cual surge cuando determinada característica puede obtenerse de distintos bienes, pero las preferencias o gustos de la comunidad limitan la fuente de obtención a una sola. Así, el mencionado autor cita como ejemplo el caso de una comunidad "casada" con el arroz, la cual no acepta otras fuentes de calorías. Los hábitos alimentarios de una población no son inalterables, pero están fuertemente arraigados. De esta manera, concluye que las características proporcionan el fundamento para determinar las necesidades básicas; sin embargo, la conversión en dietas de costo mínimo se vuelve función no solamente de los precios sino también de los hábitos de consumo, dada la relativa rigidez de los gustos de los consumidores.

Por último, como se mencionó anteriormente, estas consideraciones de la privación relativa son importantes para definir las necesidades básicas, pero no hay que olvidar que existe un núcleo irreducible de privación absoluta en el concepto de pobreza. Los hábitos alimentarios son difíciles de cambiar; sin embargo, en determinadas situaciones como en el caso de una hambruna, éstos se transforman radicalmente. Por ejemplo, una de las causas de muerte en tal caso es la diarrea ocasionada por la ingesta de alimentos inusuales y sustancias no comestibles.



Una vez definido el conjunto de "necesidades básicas" se suelen utilizar, por lo general, dos métodos para identificar y cuantificar la pobreza. Uno se denomina el "método directo", y consiste en establecer la cantidad de personas cuya canasta de consumo actual no satisface alguna necesidad básica. Este método no incorpora ninguna idea de ingreso. En contraste a éste se encuentra el llamado "método del ingreso", donde como primer paso se calcula el ingreso mínimo o Línea de Pobreza (LP), con el cual todas las necesidades mínimas se satisfacen. En el siguiente paso se identifican aquellos individuos u hogares cuyo ingreso actual se encuentra por debajo de esa LP.

De acuerdo a Sen, estos dos procedimientos no son formas alternativas de medición de la pobreza, sino que representan concepciones distintas de la misma. *"El método directo identifica a aquellos cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas sobre necesidades mínimas, mientras que el otro trata de detectar a aquellos que no tienen la capacidad para satisfacerlas, dentro de las restricciones de comportamiento típicas de su comunidad"* (Sen, 1992).

De esta manera, Sen sostiene que si bien el método del ingreso es más mediato que el método directo porque depende de la existencia de algún patrón de comportamiento típico de la comunidad, es más sofisticado al trascender las elecciones observadas y llegar a la noción de capacidad. Según este enfoque, un individuo es pobre cuando su ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas, definidas conforme al patrón de comportamiento convencional. Otra ventaja del método del ingreso es que proporciona una escala de distancias numéricas con respecto a la "línea de pobreza", en términos de brechas de ingreso. Sin embargo, el método del ingreso es más restringido en cuanto a las condiciones que se requieren para la identificación. En este sentido, si los patrones de comportamiento de consumo no son uniformes no habrá un nivel de ingreso específico con el cual el consumidor "típico" cubra sus necesidades básicas. Por otra parte, si los precios son distintos para diferentes grupos de individuos (ya sea entre clases sociales, estratos de ingreso, localidades, etc.) habrá, para cada grupo, una línea de pobreza específica, aún cuando se consideren hábitos de consumo uniformes.

Sen señala que el supuesto de "una sola" línea de pobreza para "toda" la sociedad distorsiona realidad, no obstante lo importante es el grado de esa distorsión y la gravedad que representa para los fines de la medición de la pobreza.

El método del ingreso es la metodología empleada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para las estimaciones de pobreza en Argentina. El "enfoque del ingreso", o método indirecto, determina un monto mínimo de ingreso con el cual se satisface un conjunto de necesidades básicas, **línea de pobreza** (LP), e identifica aquellos hogares o personas cuyos ingresos se ubican por debajo de esa línea. Este enfoque puede adoptar, a su vez, dos criterios en términos de pobreza absoluta o relativa. El criterio absoluto fija un umbral normativo mínimo. Sostiene que existe un núcleo irreductible de privación absoluta y no satisfacerla revela una condición de pobreza en cualquier contexto. Este método es el más difundido y es el utilizado generalmente en las investigaciones de los países en desarrollo. Es el empleado por el INDEC en Argentina, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lo aplica para sus estimaciones periódicas de la proporción de hogares pobres para los países de la región. El método relativo compara con un estándar de la sociedad y postula que las necesidades humanas no son fijas, éstas varían de acuerdo a los cambios sociales y a la oferta de productos en un contexto social determinado, dependiendo en última instancia del nivel de ingresos general. Este criterio de pobreza se lo utiliza en países desarrollados, como por ejemplo, los países de la Unión Europea.

Con el método del ingreso, y tomando el hogar como la unidad natural de consumo, un hogar se considera pobre si su ingreso (es decir, la suma de los ingresos de todos los miem-



bros de este hogar) es menor a la "línea de pobreza"<sup>2</sup>. La idea que subyace en este enfoque es la de evaluar si los recursos de los que dispone el hogar le permiten solventar un presupuesto que posibilite la adquisición de los bienes y servicios necesarios para que sus miembros convivan dignamente en sociedad y se desarrollen personalmente.

Para determinar la línea de pobreza se debe definir previamente el concepto de **línea de indigencia** (LI), ya que este último está contenido en el primero. La línea de indigencia tiene por objeto establecer si los hogares cuentan con los ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos que satisfaga un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. De modo que, los hogares que no superan ese umbral o línea se consideran indigentes.

La construcción de la línea de pobreza, según Montoya y Mitnik (1995), tiene como objetivo establecer el nivel de ingreso mínimo de una familia para que ésta acceda a un nivel de vida adecuado. Para la determinación de ese nivel de ingreso mínimo, se atienden las necesidades del hogar en dos dimensiones: una alimentaria y otra no alimentaria, que incorpora todo el resto de bienes y servicios consumidos por el hogar, por ejemplo, vestimenta, vivienda, salud, educación, etc. Así, las primeras se satisfacen mediante una Canasta Básica Alimentaria (CBA); y las segundas, a través de una Canasta No Alimentaria (CNA), o Canasta Básica Total (CBT) una vez descontado el gasto en alimentos (CBA).

Según Morales (1988), citado en Montoya y Mitnik (1995), *"la CBA es una canasta normativa que, se busca, asegure una adecuada nutrición de la población cumpliendo los siguientes requisitos: debe responder a los gustos y hábitos de la población; debe existir disponibilidad en el mercado; y debe ser de costo mínimo"*.

Para determinar la CBA, el INDEC considera los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos imprescindibles para que un hombre adulto, entre 30 y 59 años, de actividad moderada, cubra durante un mes esas necesidades. A partir de este referente, que se denomina "Adulto Equivalente", se construye una "tabla de equivalencias" donde se establece la relación de necesidades de tipo energético (kilocalóricas) que existe entre dicho individuo base (al que se le asigna el valor uno) y el resto de la población según edad y sexo. Esto permite considerar las diferencias de requerimientos nutricionales que existen según las estructuras etáreas y por género de los hogares expresadas en función de esa unidad de adulto equivalente (UAE).

Siguiendo la metodología utilizada por el INDEC, para traducir esos requerimientos nutricionales en un conjunto de alimentos específicos, se consideran las pautas de consumo de la población definida como población de referencia. Este "grupo de referencia" está conformado por los hogares cuyas compras de alimentos satisfacen con alguna holgura los requerimientos nutricionales mínimos de sus miembros, de modo que sus decisiones de asignación de recursos se realizan en un marco que no es de severa escasez, pero tampoco de abundancia. La información para la selección de los alimentos y las cantidades proviene de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Una vez establecidos los componentes de la CBA, se los valoriza con los precios relevados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada período de medición.

Como se mencionó anteriormente, para calcular la línea de pobreza, además de contar con el valor de la CBA es necesario considerar un conjunto de bienes y servicios no alimentarios (indumentaria, transporte, salud, educación, etc.) para obtener el valor de la CBT. Para ampliar el valor de la CBA se utiliza el "Coeficiente de Engel" (CdE), el cual se define como la

---

<sup>2</sup> Concepto normativo que representa el valor de todos los bienes y servicios considerados necesarios para que el hogar satisfaga un conjunto de necesidades básicas o mínimas.



relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia, esto es:

$$\text{CdE} = \text{GASTOS ALIMENTARIOS} / \text{GASTOS TOTALES}$$

En cada período se actualiza tanto el numerador como el denominador de este coeficiente con la variación de precios correspondientes al IPC. Entonces, para obtener el valor de la CBT se parte del gasto normativo de alimentación (esto es, el valor de la CBA) y se lo multiplica por la inversa del Coeficiente de Engel observado en la población de referencia. Expresado de manera distinta,

$$\text{CBT} = \text{CBA} * \text{inversa del CdE}$$

De este modo, la línea de pobreza de los hogares se calcula en función de la Canasta Básica Alimentaria, a la cual se le agrega un factor de expansión (la inversa del Coeficiente de Engel) que produce el monto mínimo de ingreso necesario para cubrir las necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias).

La composición de cada hogar en términos de adultos equivalentes surge de sumar los valores correspondientes de la tabla de equivalencias para cada miembro del hogar (es decir, cuántas UAE representan los miembros del hogar). Por ejemplo, en el caso de un hogar compuesto por cuatro miembros: un jefe varón de 35 años, su esposa de 31 años, un hijo de 5 años y una hija de 8 años; el jefe equivale a 1.00 de adulto equivalente, la esposa equivale a 0.74 de adulto equivalente, mientras que el hijo equivale a 0.63 y la hija a 0.72 de adulto equivalente. En total este hogar suma 3.09 unidades consumidoras o adultos equivalentes<sup>3</sup>.

Finalmente, se multiplica el valor de la CBT para el adulto equivalente (esto es, el valor de la CBA del adulto equivalente por la inversa del Coeficiente de Engel) por la cantidad de adultos equivalentes que componen el hogar. El hogar será considerado pobre si el ingreso total familiar es menor al valor de la CBT que le corresponde, e indigente si su ingreso es inferior al valor de la CBA correspondiente.

Paralelamente a esta perspectiva cuantitativa sobre la pobreza, la indigencia y el hambre, surge un **enfoque biológico**. Rowntree, citado en Sen (1992), definió las familias en situación de "pobreza primaria" como aquellas "cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física". De manera que, Amartya Sen sostiene que no es sorprendente que consideraciones biológicas relacionadas con requerimientos de supervivencia o eficiencia en el trabajo hayan sido utilizadas para definir la Línea de Pobreza, porque según este autor, el hambre es el aspecto más notorio de la pobreza.

Este enfoque biológico ha sido sometido a diversas críticas que dificultan su aplicación. Se argumenta, en primer lugar, que es difícil determinar con cierto grado de precisión los requerimientos nutricionales mínimos necesarios, ya que varían según los rasgos físicos, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo. Además, Sen manifiesta que estos "requerimientos nutricionales mínimos" encierran una arbitrariedad intrínseca que va más allá de las variaciones entre grupos y regiones. En segundo lugar, es necesario convertir los requerimientos nutricionales mínimos en requerimientos mínimos de alimentos y para ello hay que seleccionar bienes específicos. Al respecto, el profesor Sen argumenta que aunque sea sencillo resolver el "problema de la dieta de costo mínimo" que cubra los requerimientos nutricionales establecidos, no es clara su relevancia ya que ésta suele ser excesivamente monótona y no se condice con los hábitos alimentarios de la gente los cuales no están defi-

<sup>3</sup> Si existe más de un miembro del hogar que caiga dentro de un mismo rango determinado en la tabla, se multiplica el valor correspondiente por el número de miembros en iguales condiciones.



nidos por ejercicios de minimización de costos. De modo que, aquellos ingresos que posibilitan la satisfacción de los requerimientos nutricionales dependen, en gran medida, de los hábitos de consumo de la población. Finalmente, es difícil determinar los requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios.

Frente a estas dificultades, Sen indica que si bien es cierto que la definición de requerimientos nutricionales es difusa, no hay alguna razón para suponer que el concepto de pobreza deba ser preciso. Sostiene que, si bien la desnutrición sólo capta un aspecto de nuestra idea de pobreza, es uno importante, principalmente cuando se trata de países en desarrollo.

En síntesis, y como se mencionó anteriormente, Amartya Sen define la pobreza como un asunto de privación. Ser pobre tiene que ver con tener privaciones, y dado que las personas viven en sociedad, el concepto de privación debe ser relativo. No obstante, aclara que este enfoque de la privación relativa no puede ser la única base del concepto de pobreza, pues resulta incompleto y complementa, más no sustituye, a la perspectiva de la desposesión absoluta. *“Ciertamente, existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza, que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer antes la situación relativa”* (Sen, 1992). El enfoque biológico se relaciona con ese núcleo irreductible de privación absoluta, donde los problemas de muerte por inanición y el hambre ocupan un lugar primordial en el concepto de pobreza.

#### **4- Incidencia de la pobreza y de la indigencia en el Aglomerado Gran Rosario y en la Región Pampeana**

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un programa nacional que tiene como objetivo relevar las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población.

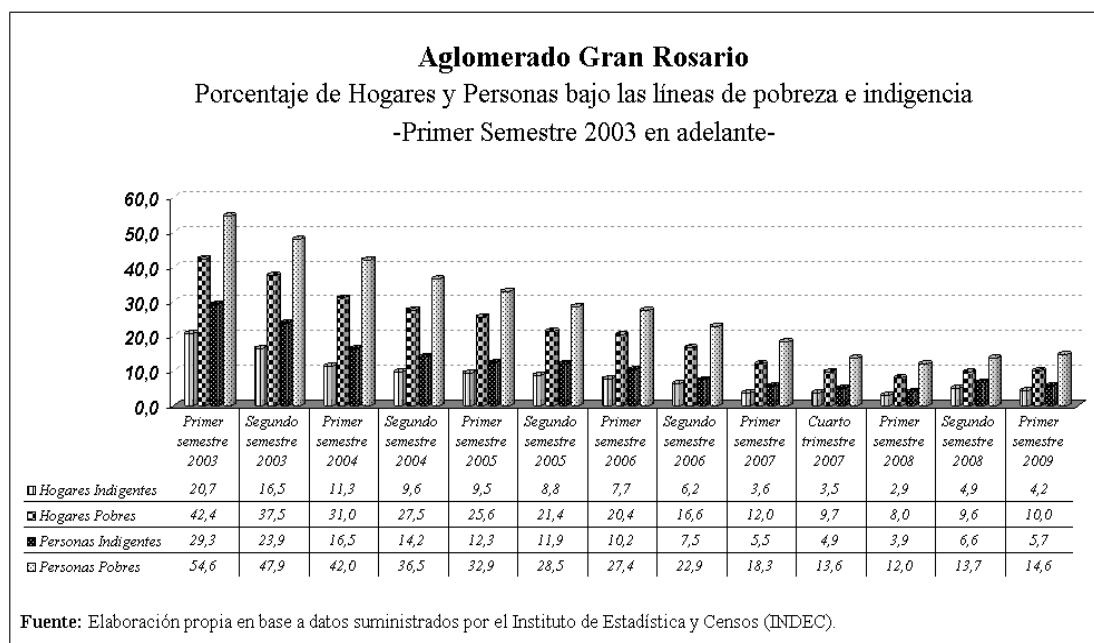
A fin de captar los cambios experimentados en el mercado de trabajo durante los años noventa, esta encuesta se ha reformulado totalmente – desde aspectos temáticos hasta muestrales y organizativos-. A partir de 2003, la EPH deja de ser una encuesta puntual y pasa a ser un relevamiento continuo que produce resultados tanto trimestrales como semestrales, cubriendo alrededor del 70 % de la población urbana y del 60 % de la total.

El siguiente gráfico presenta la evolución de los hogares y personas pobres e indigentes, encontrando que existe un punto de quiebre al finalizar el primer semestre de 2008, dado que hasta esa fecha exteriorizan tanto los hogares como las personas, sean pobres o indigentes, una trayectoria favorable debido a que los porcentajes presentados exhiben una tendencia marcada a la reducción.

Lamentablemente el Aglomerado Gran Rosario (AGR) a partir del segundo semestre de 2008 comienza a manifestar una tendencia negativa, dado que muestra cómo se incrementan la cantidad de pobres e indigentes, alcanzando por ejemplo en los casos de los hogares y personas pobres valores de mediados de 2007.

En el Anexo se presentan los gráficos que describen la evolución de los porcentajes de personas y hogares bajo la Línea de la Pobreza y de la Indigencia durante el periodo 2003 – 2009, para los tres dominios considerados en este trabajo: total de aglomerados urbanos, la región Pampeana y el AGR. A continuación se analizan los cuatro gráficos obtenidos:





### Hogares bajo la Línea de Pobreza (Gráfico A-1)

Los guarismos presentan una tendencia decreciente de los hogares bajo la LP para las tres series estudiadas. Tanto la región Pampeana como el aglomerado Gran Rosario se encuentran por debajo del promedio del total de aglomerados urbanos a lo largo de casi todo el periodo; excepto durante el 1º y 2º semestre de 2003 y el 2º semestre de 2008 y 2º semestre de 2009. En el primer caso, el porcentaje de hogares del AGR fue muy cercano al del total de aglomerados urbanos y superior al de la región Pampeana; mientras que al finalizar el periodo estudiado, no sólo el AGR sino también la región Pampeana alcanzan valores próximos a los del total de aglomerados urbanos.

### Personas bajo la Línea de Pobreza (Gráfico A-2)

Como en el caso anterior, el porcentaje de personas por debajo de la LP del AGR prácticamente iguala al correspondiente para el total de aglomerados urbanos, mientras que supera al de la región Pampeana durante el 1º y 2º semestre de 2003. A partir del primer semestre de 2004, tanto la región Pampeana como el AGR evolucionan por debajo del total de aglomerados urbanos. Si se analiza región Pampeana y AGR, se observa que a partir de 2004 ambas series evolucionan con valores muy cercanos entre sí, pero en determinados momentos (años 2005, 2007 y principios de 2008) el AGR mejora en términos de personas pobres respecto de la región Pampeana. Al final del periodo (1º y 2º semestre de 2009), las tres series alcanzan valores muy próximos entre sí pero con el AGR a la cabeza.

### Hogares bajo la Línea de Indigencia (Gráfico A-3)

A diferencia de los indicadores de pobreza, los de indigencia presentan un comportamiento más volátil en la relación total aglomerados urbanos, región Pampeana y AGR. En el caso del porcentaje de hogares bajo la Línea de Indigencia (LI), el periodo estudiado comienza con los guarismos correspondientes al AGR por encima del total y de la región Pampeana, específicamente para el 1º y 2º semestre de 2003. Luego los porcentajes correspondientes a la región Pampeana y al AGR descienden por debajo del correspondiente al total de aglomerados urbanos y se mantienen en valores muy próximos a este último hasta el 2º



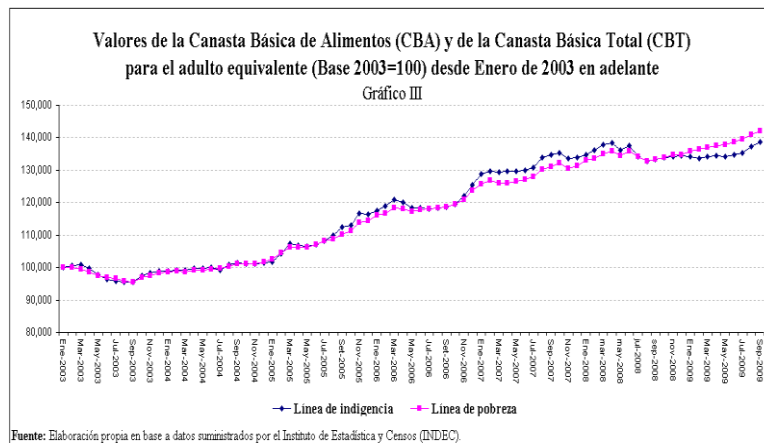
semestre de 2006. La situación cambia a partir del 2º semestre de 2008, donde el AGR alcanza los mayores porcentajes de hogares indigentes en relación al total de aglomerados y a la región Pampeana; manteniéndose esta situación hacia 2º semestre de 2009. Sólo al comienzo y al final del periodo de tiempo estudiado, el AGR está por encima de la región Pampeana, mientras que en los semestres intermedios ambas series siguen prácticamente la misma evolución con guarismos cercanos entre sí.

### Personas bajo la Línea de Indigencia (Gráfico A-4)

En este caso, el comportamiento de las series es muy similar al de los hogares indigentes. El AGR tristemente lidera en porcentajes de personas indigentes durante el 1º y 2º semestre de 2003 y vuelve a situarse a la cabeza hacia el 2º semestre de 2008, para mantenerse allí durante el año 2009.

### 5- Canasta Básica Alimentarla – Canasta Básica Total

Un tema que involucra a la indigencia y a la pobreza son las Canastas Básicas Alimentaria y Total. A modo introductorio, se consideró pertinente aclarar algunos conceptos utilizados que provienen de un documento preparado por la Dirección Nacional de Encuestas a Hogares del INDEC, titulado "Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina" en donde hace referencia a la Canasta Básica diciendo que "El valor monetario de esta canasta corresponde a la Línea de Indigencia. Para determinar dicha canasta, se consideran inicialmente los valores recomendados por los nutricionistas respecto de las cantidades mínimas de calorías y otros nutrientes –por ejemplo, proteínas, hierro o ciertas vitaminas– que requieren personas de distinto género y edad, y que realizan actividades de diferente intensidad."



En la Canasta Básica Total lo que se tiene en cuenta además son los bienes y servicios no alimentarios. Según el documento antes citado "Específicamente, el componente no alimentario de la línea de pobreza se establece de manera agregada considerando que su participación relativa debe ser la misma que los gastos no alimentarios tienen en el gasto efectivo de la población de

referencia. La relación Gasto en alimentos / Gasto total se denomina coeficiente de Engel. Entonces, se parte del gasto normativo de alimentación (el valor de la canasta básica) y se lo multiplica por la inversa del coeficiente de Engel observado en la población de referencia."

Se calculó la relación del valor mensual de cada una de las canastas con su respectiva canasta de enero de 2003, para poder ver cómo evolucionaron, obteniendo lo observado en el gráfico, en donde se advierte que las canastas alcanzan en septiembre de 2003 su piso para luego emprender un constante crecimiento, implicando ello el continuo incremento de los costos. Además se puede apreciar que en los periodos agosto de 2005 a junio de 2006 y noviembre de 2006 a junio de 2008 el valor de la Canasta Básica Alimentaria se había incrementado más relativamente que el de la Canasta Básica Total y desde enero de 2009 la situación se revirtió. En el mes de agosto de 2008 se aprecia un derrumbe semejante de los costos de ambas canastas.

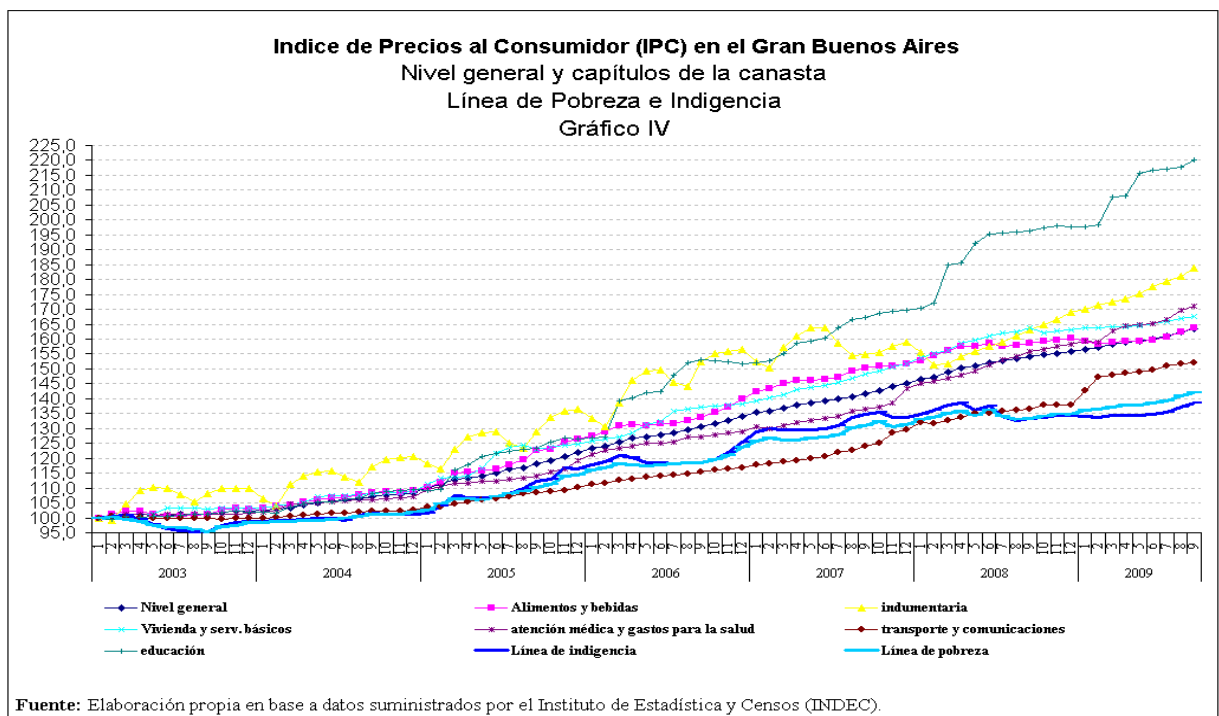


## 6- Índice de Precios al Consumidor en el Gran Buenos Aires – Nivel general y capítulos de la canasta

En el intento de esclarecer aún más la evolución de las canastas se analizará el Índice de precios al consumidor – Nivel general y capítulos de la canasta. Se observa en el gráfico IV que la evolución de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total se sitúa muy por debajo en relación a la actualización que sufren los precios, ya sean de alimentos y bebidas, vivienda y servicios básicos, atención médica y gastos para la salud, indumentaria y educación, etc.

Sólo transporte y comunicaciones hasta mediados del 2008 se ubicaba por debajo de las líneas de pobreza e indigencia, algo que ya no ocurre, y más aún, se comienza a apreciar una marcada brecha en el año 2009.

Se observa que a partir del 2005 la economía emprende un camino en el cual los niveles de precios se van incrementando aceleradamente y las canastas no evolucionan de la misma manera, posiblemente ello se deba a los acuerdos de precios que las autoridades del gobierno nacional han establecido con distintas empresas que producen alimentos de primera necesidad.



## 7- Paridades de poder de compra del consumidor por regiones geográficas según capítulos de gasto

El INDEC publica la Paridad de Poder de Compra del Consumidor para las distintas regiones geográficas. Con los valores correspondientes a la Región Pampeana que se encuentran en la siguiente tabla, la cual se extrajo de la publicación efectuada por el INDEC, "Paridades de Poder de Compra del Consumidor", Dirección de Índices de Precios de Consumo, de Febrero de 2002, se volvió a realizar el gráfico V, en el cual se puede apreciar cómo la situación difiere en relación a la que se da a nivel nacional. En la Región se puede observar



que alimentos y bebidas comienza a trazar una brecha con las líneas de pobreza e indigencia a partir del año 2005 hasta mediados del 2008, en donde deja de incrementarse al ritmo que lo venía haciendo pero continúa con niveles elevados. La atención médica se ubica siempre por debajo de estas líneas hasta mediados de 2008, momento en que las supera levemente y se mantiene sobre ellas. Educación presenta un crecimiento muy importante a partir del comienzo del año 2008, distanciándose sola.

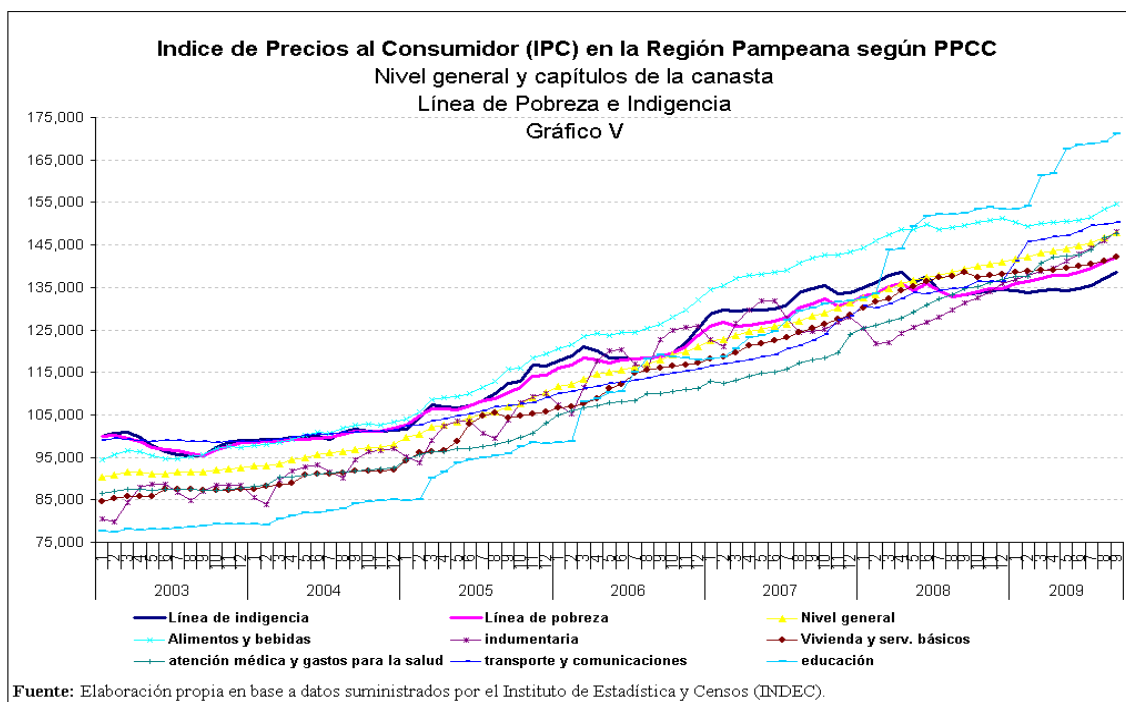
Hay que tener en cuenta también que a partir del año 2008 hasta el Índice General sobrepasa a ambas líneas. Un tema relevante además es el transporte, el cual reacciona con un fuerte incremento hacia el final de ese mismo año.

En definitiva, parece que los distintos IPC entraron en una carrera de continuos incrementos y con una tendencia más marcada a partir del 2008 para la mayoría de los capítulos, excepto para alimentos y bebidas cuyo aumento se remonta a comienzos del año 2005.

#### Paridades de Poder de Compra del Consumidor - Abril 2001

En por ciento del nivel de precios del Gran Buenos Aires

Tipo de gasto de consumo	Región				
	Cuyo	Noreste	Noroeste	Pampeana	Sur
0 - Nivel general	87.2	88.6	86.5	90.4	94.9
1- Alimentos y bebidas	89.3	89.8	88.0	94.4	103.5
2- Indumentaria y calzado	79.0	84.5	81.1	80.5	84.5
3- Alquiler y servicios para la vivienda	82.2	97.0	83.7	84.7	86.2
4- Equipamiento y mantenimiento del hogar	85.5	76.7	81.6	87.3	103.9
5- Atención médica y gastos para la salud	84.3	83.2	86.5	86.4	90.0
6- Transporte y comunicaciones	94.2	92.4	90.2	98.9	91.7
7- Esparcimiento	85.7	90.7	88.1	86.3	97.2
8- Educación	85.4	72.4	77.1	77.7	88.3
9- Bienes y servicios varios, tabaco	90.9	94.9	95.7	97.2	102.1





## 8- El indicador del hambre

Según la definición de hambre de la Real Academia Española, dicese de la escasez de alimentos básicos, que causa carestía y miseria generalizada, el concepto refiere al deseo vivo de comer. El monitoreo de las condiciones de seguridad alimenticia en los hogares debería ayudar a detectar situaciones de carencias básicas, e identificar subgrupos que se encuentran en severas condiciones de hambre y privación.

Existen varias metodologías disponibles que tienen como objetivo medir el hambre. En esta primera aproximación surge la necesidad de definir variables relacionadas con: el grado de severidad del fenómeno; la preocupación del jefe de hogar porque se termine la comida y por la imposibilidad de brindar a sus hijos una alimentación equilibrada debido a la dificultad de comprar más por carencia de dinero; la frecuencia de ocurrencia de este tipo de situación; el número de ingestas diarias; la variabilidad de las mismas; etc.

## Conclusiones

En septiembre del año 2000, los gobiernos de 189 países adoptaron en Naciones Unidas un acuerdo global para combatir la desigualdad y mejorar el desarrollo humano en el mundo, con un horizonte puesto en el año 2015. Una de las metas de este compromiso, llamado Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), consiste en reducir la pobreza extrema a la mitad. Específicamente, las autoridades de la República Argentina acordaron "erradicar la indigencia y el hambre" entre 1990 y 2015, con meta adicional consistente en "reducir la pobreza a menos del 20%".

Nuestro país se ha comprometido en la puesta en marcha de estrategias de lucha contra la pobreza a través de variadas políticas y programas basados en un plan macroeconómico, estructural y social con el fin de promover el crecimiento y reducir la pobreza. El monitoreo de los diferentes programas de ayuda y de los ODM requieren una demanda considerable de información. Frente a estas necesidades, la capacidad de respuesta del sistema estadístico nacional, dada la crisis de credibilidad por la que atraviesa, queda a menudo sin respuesta y limitado por las restricciones de diferente naturaleza. De este modo, se torna necesaria una urgente revisión de datos estadísticos más regulares, más confiables y más completos.

Frente a este contexto, surgen interrogantes tales como: ¿si las metas de los ODM se cumplirán en el año 2015?. Además, la nueva metodología del IPC adoptada por el INDEC desde el año 2007, ¿permitirá efectuar las comparaciones pertinentes en vista a analizar el objetivo de reducir la pobreza a través del tiempo?.

Dada la cercanía de la fecha establecida como límite, se considera de interés la posibilidad de construir un nuevo instrumento de medición: un indicador del hambre para el próximo quinquenio. De esta forma, se dispondría de una nueva herramienta que permitiría enriquecer la información actualmente disponible; como así también, colaborar en la elaboración o modificación de políticas socio-económicas que lleven a alcanzar un mejor nivel de vida de la sociedad.

Por la complejidad del tema, esta propuesta innovadora presenta lineamientos básicos tendientes a la elaboración de un indicador que pueda brindar un seguimiento del fenómeno del hambre en la región, como una alternativa ante la inexistencia de estadísticas oficiales actualizadas que lo midan.

Tener un conocimiento más riguroso sobre los hogares argentinos que padecen el flagelo del hambre y poder identificarlos permitirá una mejor distribución de los recursos y a no muy



largo plazo procurar que ningún habitante se encuentre en situación de pobreza extrema.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Food and Agriculture Organization of United Nation- FAO (2000) El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2000.
- Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System- FIVIMS (2008) Making FIVIMS work for you: tools and tips <http://www.fivims.org>
- Gallese, E. y Lac Prugent, N. (2003) "La calidad de la estadística social. Los alarmantes índices de pobreza en Argentina ¿descubren o instauran la realidad?. Pobreza-riqueza. Una perspectiva latinoamericana. Ediciones del ICALA. 1ª ed. p. 23-33. Río Cuarto.
- Lac Prugent, N. y Gallese, E. (2004) "La falta de equidad en la distribución de los ingresos". Trabajo, riqueza, inclusión. Ediciones del ICALA, p. 14-19, Río Cuarto.
- Lac Prugent, N. y Gallese, E. (2005) "¿El cambio social nos encuentra desprovistos y algo confundidos?". Revista Estudios Regionales del Trabajo. V. 1, p. 47-70, Buenos Aires.
- Lac Prugent, N. y Gallese, E. (2005) "La dinámica de la exclusión social en el Aglomerado Gran Rosario durante el período 1995-2003". Desarrollo y equidad. Ediciones del ICA-LA, p. 75-81, Río Cuarto.
- Lac Prugent, N. (2006) "Estimación no paramétrica de la distribución de los ingresos". Trabajo presentado en las Jornadas Internacionales de Estadística. Instituciones intervinientes: UNR, SAE, SOCHE GAB, IASI. Rosario, 10 al 13 de octubre.
- Montoya, S. y Mitnik, O. "Pobreza y distribución del ingreso: dinámica y características. Gran Buenos Aires, 1974-1994". En revista Estudios, julio / septiembre 1995, pág. 71-92.
- Sen, 1992 Sen, A. K. "Sobre conceptos y medidas de pobreza". En revista Comercio Exterior. Abril de 1992, número 4, pág. 310-322

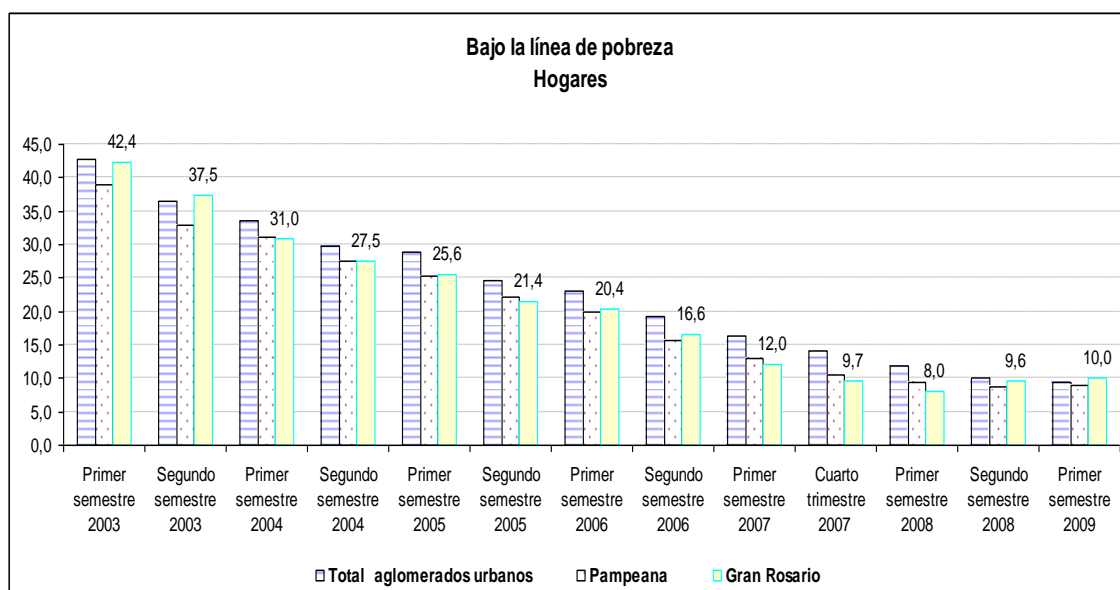
## FUENTES

- Documentos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) disponibles en <http://www.indec.mecon.gov.ar>
- ✓ Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina. Documento preparado por la Dirección Nacional de Encuestas de Hogares.
  - ✓ Metodología N°13 - República Argentina. Ministerio de Economía. Secretaría de Política Económica.
  - ✓ EPHcont\_2trim09.pdf - 14 de septiembre de 2009 - Encuesta Permanente de Hogares - Mercado de trabajo, principales indicadores - Resultados del segundo trimestre de 2009. [http://www.indec.mecon.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/sh\\_eph\\_continuatrimestral.xls](http://www.indec.mecon.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/sh_eph_continuatrimestral.xls)

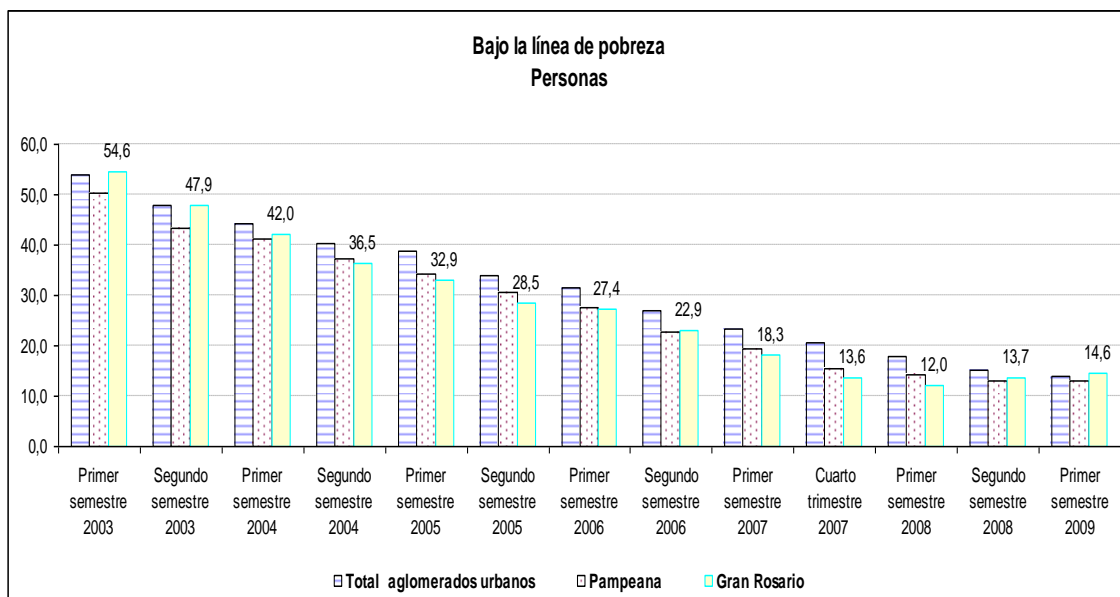


## ANEXO

**Gráfico A-1**

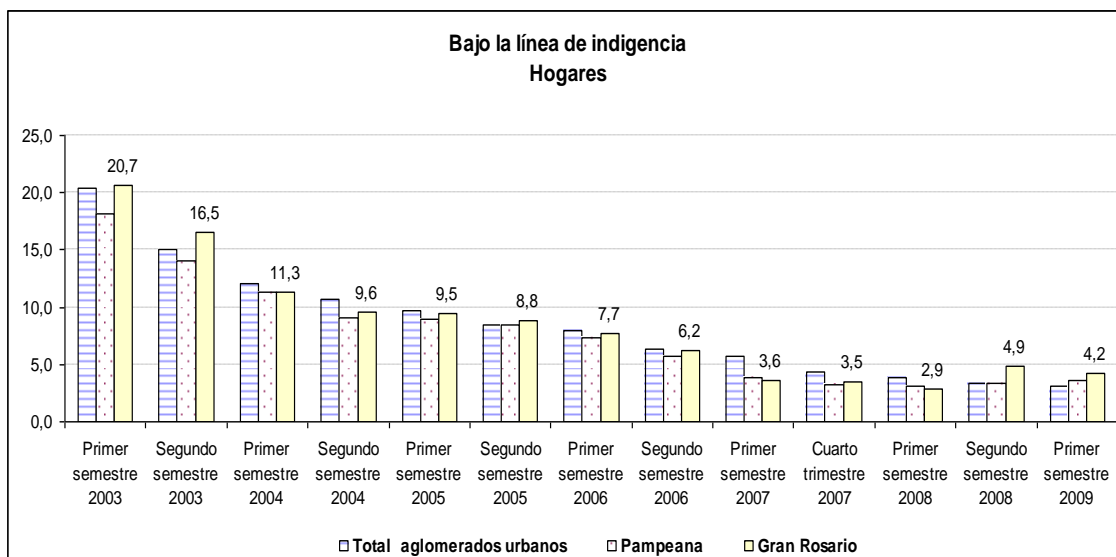


**Gráfico A-2**





**Gráfico A-3**



**Gráfico A-4**

